

mercato significative. In particolare, un'opzione potrebbe essere quella di investire sui due hub principali (Malpensa e Fiumicino) affinché essi possano conquistare quote significative di traffici di merci attualmente gravitanti sull'Europa centrale. Ciò potrebbe avvenire anche attraverso:

- un adeguato programma di infrastrutturazione orientato all'offerta di un pacchetto completo di spazi, attrezzature e servizi logistici avanzati;
- l'efficace riconnessione degli hub aeroportuali con le reti ferroviarie e stradali esistenti e programmate e, attraverso queste, con gli hub intermodali e portuali;
- la risoluzione dei nodi di carattere amministrativo e gestionale che attualmente frenano lo sviluppo della modalità di trasporto aerea nel nostro Paese, in particolare per quanto attiene alle azioni necessarie a favorire l'insediamento di centri distributivi a carattere sovranazionale.

Accanto ai due hub principali è altresì importante una rete di aeroporti di secondo livello, localizzati strategicamente sul territorio, il cui sviluppo in funzione di terminal passeggeri e/o cargo può essere utile a:

- migliorare, in tempi relativamente brevi, le condizioni di accessibilità complessiva di alcune aree del Paese, in primo luogo il sud e le isole, mentre il recupero dei deficit infrastrutturali accumulato per quanto riguarda le reti stradali e ferroviarie ha un orizzonte temporale di medio-lungo periodo;
- offrire un'opportunità di promozione in alcune aree / distretti produttivi caratterizzati dall'offerta di produzioni di elevata qualità e valore aggiunto (meccanica di precisione e, in generale, prodotti hi-tech e prodotti agricoli di pregio ad elevata deperibilità, tanto per fare un esempio).

Un elemento che appare decisivo per sfruttare appieno le opportunità offerte dallo sviluppo delle attività di logistica avanzata è rappresentato dall'efficace riconnessione tra le diverse modalità di trasporto, in particolare tra porti e aeroporti del Mezzogiorno e delle isole.

Relativamente allo sviluppo del sistema aeroportuale va, infine, segnalata la possibilità che lo stesso rappresenti un fattore decisivo per il recupero di competitività del comparto turistico, soprattutto al Mezzogiorno. Un buon grado di accessibilità alle destinazioni turistiche, anche grazie al dinamismo della domanda, al soddisfacimento dei bisogni della clientela internazionale e al calo generalizzato dei costi e alla maggiore frequenza dei collegamenti, può essere, infatti, assicurata anche attraverso l'individuazione di opportuni interventi sul sistema aeroportuale.

Altri interventi, come quelli che vengono riportati a seguire, sono stati prescelti considerando la loro valenza strategica di opere che sono propedeutiche allo sviluppo di infrastrutture e di sottosistemi aeroportuali primari, o risultano essenziali per la fruibilità dell'aeroporto stesso in un contesto di relazione con le altre reti di trasporto e/o con i poli urbani serviti.

Queste opere, inoltre, avendo natura non completamente aeroportuale ma di complemento funzionale nei servizi, non risultano sopportabili all'interno della ordinaria programmazione economica dello sviluppo aeroportuale, da parte delle Società che provvedono alla gestione dell'aeroporto.

### **3.6 Il sistema portuale**

#### ***3.6.1 La situazione attuale***

Alla luce delle considerazioni iniziali, appare utile richiamare le caratteristiche salienti del traffico merci marittimo e le prospettive che, in conseguenza delle attuali specializzazioni, degli assetti territoriali e infrastrutturali esistenti e programmati, delle dinamiche di sviluppo previste, è lecito tracciare rispetto ad una prima individuazione di priorità di intervento sul settore portuale e, più in generale, sui sistemi porto – retroporto territoriale.

Allo stato attuale è possibile individuare nell'ambito del bacino del Mediterraneo due distinte tipologie di traffici marittimi, caratterizzate

da logiche, tendenze di sviluppo, esigenze infrastrutturali non sempre coincidenti:

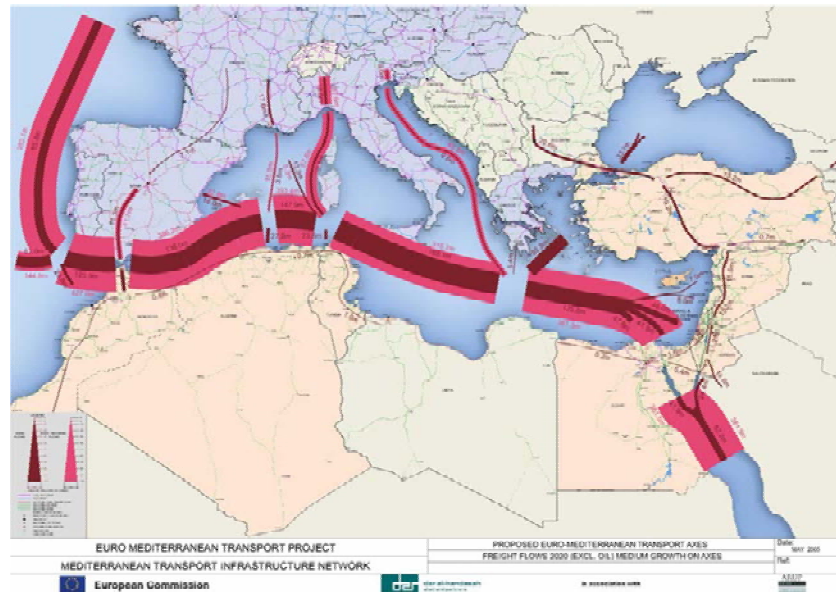
1. la rete dei servizi di linea container internazionali, che include i carrier globali a lunghissimo raggio lungo le rotte transoceaniche e pendulum e i servizi feeder inframediterranei;
2. la rete delle Autostrade del Mare, che include un numero consistente di collegamenti nazionali a cui si sommano una serie di collegamenti internazionali, prevalentemente indirizzati verso i Balcani e l'Africa del nord.

La prima tipologia di traffici ha conosciuto negli ultimi anni uno sviluppo considerevole. L'importanza sempre più rilevante del traffico commerciale tra Europa ed Asia, infatti, ha determinato un rinnovato interesse per i porti del Mediterraneo: "i porti di toccata lungo la rotta est-ovest, ad esempio Algeiras, Gioia Tauro, Malta e più recentemente Cagliari e Taranto, hanno reso possibile la creazione di una rete di servizi feeder che si aggiunge ai servizi diretti per i porti della costa nord del Mediterraneo, i quali hanno aumentato la loro zona di influenza acquisendo aree di mercato e diventando la porta di accesso ai paesi dell'Europa centrale e settentrionale". Ciò in relazione alla possibilità di realizzare, utilizzando i porti del Mediterraneo, un risparmio di 6-7 giorni di navigazione rispetto agli scali nord-europei.

Gli scali del Mediterraneo si trovano, oggi, nelle condizioni di sfruttare una storica occasione di valorizzazione lungo rotte caratterizzate da un notevole dinamismo per quanto riguarda i traffici commerciali internazionali. Le più recenti ricerche, infatti, concordano nell'indicare come prospettiva altamente probabile la crescita significativa dei volumi di traffico in transito attraverso il Mediterraneo. Secondo quanto emerso da un recente studio dell'istituto di ricerca Ocean Shipping Consultants (OSC), ad esempio, nell'area occidentale e centrale dell'intero Mediterraneo, da qui al 2015 la movimentazione di contenitori subirà una crescita superiore al 75% con un tasso medio di quasi il 9% annuo.

Recentemente anche una ricerca (Euro Mediterranean Transport Project) promossa dalla Commissione Europea ha confermato questa prospettiva.

### Previsioni di crescita del traffico container nel Bacino del Mediterraneo

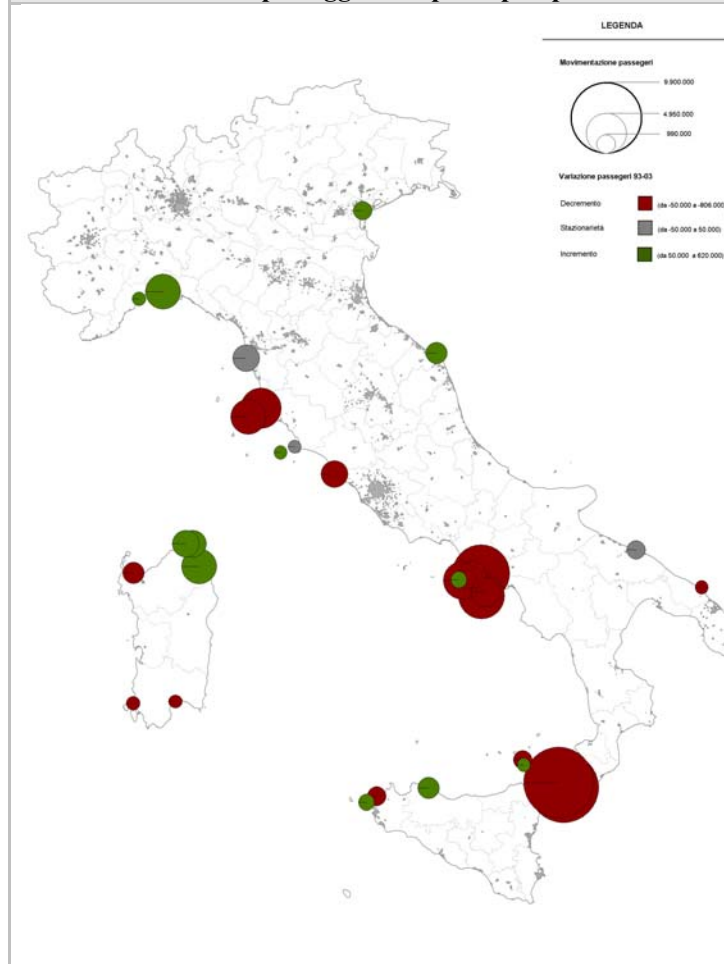


Fonte: Euro Mediterranean Transport Project, maggio 2005

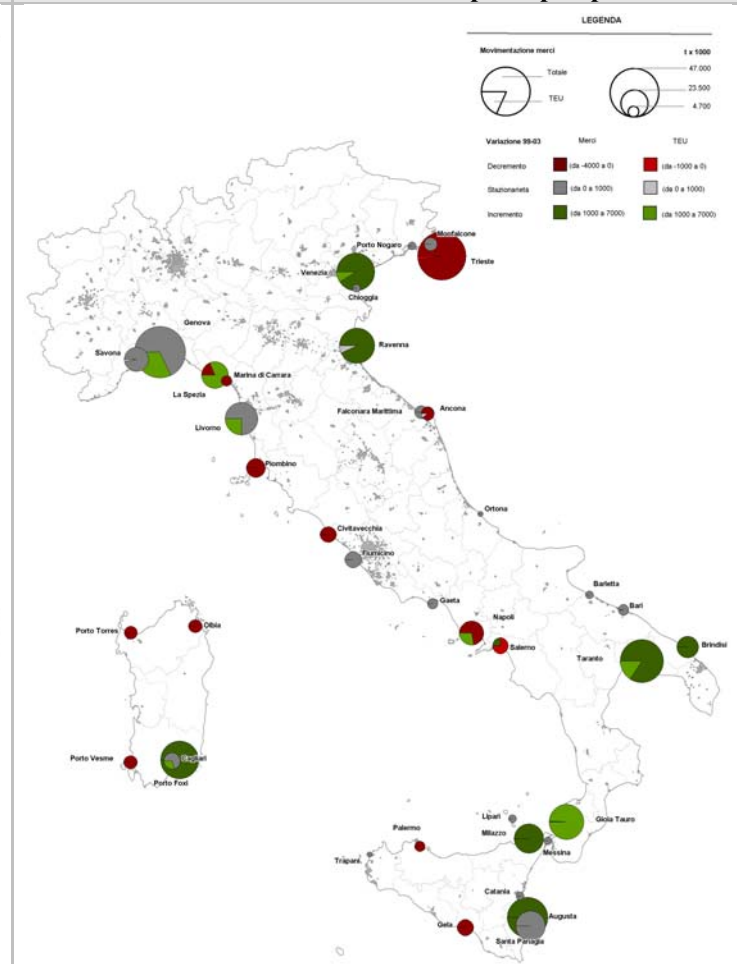
Rispetto allo scenario fin qui delineato va evidenziato che i porti italiani hanno giovato del recupero di interesse nei confronti delle rotte e degli scali mediterranei da parte delle compagnie di navigazione commerciale, facendo registrare negli anni '90 tassi di crescita in generale superiori a quelli dei porti concorrenti (vedi tabella). Negli ultimi anni si registra, per contro, un significativo rallentamento degli incrementi di TEU movimentati nei porti italiani, rispetto alle variazioni percentuali fatte segnare dai porti concorrenti. In particolare, i porti di Genova (+2,3%), La Spezia (+3,3%), Livorno (+2,6%), Napoli (+2,8%), Ravenna (-4,4%) e Trieste (-15,4%) mostrano variazioni percentuali medie tra il 2000 e il 2003 significativamente inferiori a quelle registrate da Algeciras (+7,6%), Valencia (+13,3%), Barcellona (+5,9%), Pireo (+10,9%), Salonicco (+5,6%) e Koper (+11,7%). Solo i porti di Taranto, Salerno, Cagliari e Venezia fanno registrare risultati positivi.

## Il sistema portuale

### Movimentazione passeggeri nei principali porti italiani



### Movimentazione merci e container nei principali porti italiani



I dati appaiono ancora più negativi per il sistema portuale italiano se riferiti alle variazioni intercorse tra il 2002 e il 2003. A fronte, infatti, di un panorama internazionale caratterizzato da incrementi che si muovono tra il +9,6% fatto segnare dal porto di Koper al +14,8 registrato dal porto di Salonicco, gli scali italiani mostrano segnali di deciso rallentamento (Gioia Tauro: +4,7%; Genova: +4,9%; La Spezia: +3,3%; Livorno: +4,0%;) o addirittura di arretramento (Napoli: -2,5%; Ravenna: -0,6%; Trieste: -35,1%). In controtendenza i risultati registrati dal porto di Taranto (+39,4%), Salerno (+11,2%), Cagliari (+324,3%) e Venezia (+8,4%). Da segnalare che nel 2003 si è registrato il sorpasso da parte del porto di Koper ai danni del porto di Trieste per quanto riguarda il numero di TEU movimentati.

Per quanto riguarda la seconda tipologia (Autostrade del Mare), essa, basata su un sistema di trasporto marittimo Ro/Ro si presenta come una possibile alternativa al trasporto “tutto strada” trasferendo quote di traffico, con riferimento agli spostamenti di medio-lunga distanza. Ulteriori obiettivi delle Autostrade del Mare sono:

- la concentrazione dei traffici verso zone polarizzate in grado di avere flussi quasi bilanciati in andata e ritorno;
- la distanza terrestre dell'origine/destinazione delle merci dai porti di sbarco e imbarco non eccessiva in rapporto alla distanza complessiva del viaggio.

I traghetti Ro-Ro dovranno essere utilizzati in misura economicamente vantaggiosa sotto il profilo della capacità di carico senza inutili tempi di attesa nei porti.

Come nel caso del trasporto combinato strada/rotaia, anche nel trasporto Ro/Ro il punto di forza è legato alla possibilità di realizzare il trasporto dell'unità di carico senza motrice e senza autista, consentendo una sensibile riduzione dei costi. Infatti, le tariffe del trasporto marittimo sono calcolate sulla lunghezza del mezzo e, di conseguenza, evitare il trasporto della motrice permette una riduzione della tariffa di circa il 25% e di poter utilizzare l'autista e la motrice per altri trasporti. Il trasporto di veicoli completi con autisti al seguito viene operato di norma su percorsi brevi o per carichi speciali (frigoriferi o chimici, ad esempio) a causa dei maggiori costi di coordinamento con altri operatori specializzati.

---

Le opportunità che si presentano nell'utilizzo di questo sistema di trasporti sono riassumibili nei seguenti punti:

- costi notevolmente minori rispetto al sistema “tutto strada” nel caso di imbarco sui traghetti dei soli semi-rimorchi sulle medio-lunghe distanze;
- termini di resa in alcuni casi anche molto inferiori al trasporto “tutto strada”, grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie offerte dall'ingegneria navale che permette di abbattere notevolmente i tempi del trasporto marittimo;
- forte riduzione complessiva dei costi ambientali del trasporto e riduzione del traffico di mezzi pesanti in termini generali e in particolare nelle aree congestionate del sistema autostradale italiano di collegamento fra nord - sud;
- investimenti relativamente contenuti per l'ammodernamento o la realizzazione di nuove banchine portuali e per il completamento delle infrastrutture necessarie per poter accogliere questa tipologia di traffico;
- la possibile combinazione di servizi passeggeri e merci può contribuire a ridurre la variabilità degli effetti economici legati alla stagionalità dei traffici turistici e contribuire a bilanciare i periodi di bassi traffici merci.

Le criticità che caratterizzano questa tipologia di traffici sono le seguenti:

- costi complessivi non sempre competitivi con il “tutto strada” nel caso di imbarco dell'autista e della motrice quando vengono utilizzati come unità di carico gli autotreni completi;
- difficoltà nell'organizzare il bilanciamento dei traffici portuali e stagionalità dei traffici;
- friction costs e barriere all'entrata legati alla complessità organizzativa della catena logistica efficiente ed efficace per trasportatori di piccole e medie dimensioni;
- numero limitato di linee economicamente fattibili.

### **3.7 I sistemi urbani**

La Legge-obiettivo e, conseguentemente, le opere ricomprese nel Programma, affrontano la tematica del potenziamento infrastrutturale in una logica sistemica e plurimodale, puntando a rafforzare le connessioni tra assi e nodi (hub portuali e aeroportuali) delle reti. Nella fase di avvio del Programma, gli interventi previsti per i sistemi urbani del Paese hanno privilegiato tipologie di opere, come i trasporti rapidi nelle grandi città, che potessero efficacemente intervenire sulle condizioni di mobilità più critiche.

Accanto al completamento degli interventi avviati, che rappresentano di per sé un fabbisogno finanziario estremamente elevato, sarà necessario portare rapidamente a programmazione operativa interventi in grado di infondere nuovo impulso allo sviluppo policentrico e reticolare del territorio nazionale.

L'orizzonte di azione da privilegiare è quello dei sistemi territoriali ed urbani di secondo livello in considerazione del ruolo assolutamente centrale che essi rivestono nel perseguimento di un obiettivo di sviluppo policentrico. Operare esclusivamente sui sistemi di primo rango, infatti, porterebbe ad uno sviluppo autoreferenziale, in assoluta contraddizione rispetto all'obiettivo strategico individuato, mentre operare su sistemi troppo deboli o marginali potrebbe portare all'individuazione di azioni inefficaci.

In questo quadro integrare sinergicamente localizzazione delle infrastrutture e sviluppo delle reti di città e del policentrismo significa:

- potenziare le reti secondarie e il loro collegamento alle reti principali;
- favorire un accesso più equilibrato sul piano territoriale al traffico intercontinentale tramite un'adeguata distribuzione di porti marittimi e aerei (global gateways) ed il potenziamento del livello di servizi e dei collegamenti con il retroterra.

Rispetto al primo punto va sottolineato che la realizzazione di un efficace sistema di reti secondarie e di raccordi con le reti primarie è assolutamente centrale anche in vista dell'attuazione e dello sviluppo delle stesse reti primarie, anche in considerazione del contributo che la rete secondaria offre attraverso la canalizzazione dei flussi di traffico

verso la rete principale in vista del raggiungimento del potenziale critico necessario a giustificare la presenza di collegamenti a lunga distanza.

Rispetto al secondo punto va sottolineata la necessità di individuare una rete di porti marittimi e aerei di seconda fascia che, opportunamente messi in rete con quelli di primo rango, possano costituire nuove “porte” di interscambio.

Nei sistemi territoriali di secondo livello, intesi nell’accezione precedentemente descritta, occorre quindi, in primo luogo, incrementare la capacità attrattiva:

- creando una “massa critica” sufficiente a valorizzare le peculiarità locali e a far emergere nuove opportunità di sviluppo;
- favorendo una nuova articolazione delle funzioni basata su una stretta interdipendenza tra eccellenza dell’armatura urbana e piena valorizzazione dell’identità culturale, sociale e produttiva dei territori;
- costruendo le condizioni per diffondere sul territorio gli effetti delle iniziative di programmazione nazionali e comunitarie.

Per le priorità relative ai Sistemi urbani, si manifesta così, rispetto ai paragrafi precedenti, una situazione del tutto particolare.

Più che ad interventi o a pacchetti di interventi, variamente articolati ma comunque con una loro precisa individuazione, per i Sistemi urbani occorre pensare a dei sistemi di azioni e a degli assi di finanziamento riferiti a specifici profili di crisi o di opportunità. La specificazione avverrà a seguito di ulteriori approfondimenti progettuali da sviluppare in seno alle istanze di coordinamento programmatico interistituzionale previste dall’ordinamento, ricercando in primo luogo i raccordi più efficaci con le programmazioni previste dalle politiche regionali comunitarie e nazionali.

L’obiettivo strategico è quello di portare in attuazione progetti mirati che affrontino almeno tre priorità:

a) Sostenere l'apertura europea ed internazionale delle città e delle reti urbane.

I sistemi territoriali attestati in posizioni di “secondo livello” rispetto alle grandi reti infrastrutturali devono essere ad esse connessi da efficaci infrastrutture di rango nazionale o regionale, come già evidenziato nell'esame delle priorità settoriali.

Occorre, al contempo, premiare quelle città medie che, meglio e con maggiore tempestività di altre, mostrano di saper cogliere le esternalità dei grandi corridoi in virtù di qualità specifiche come:

- riconoscibili performatività economiche e sociali;
- vivacità amministrativa;
- predisposizione a farsi nodi di eccellenza e propulsori di sviluppo dei territori di riferimento;
- propensione a farsi promotrici di progetti di sviluppo aggregativi, che sappiano stimolare alleanze e reti tra città comprimarie.

b) Rafforzare il carattere dei territori urbani come luogo di produzione di beni pubblici.

Servizi collettivi, attrezzature pubbliche e private, offerta residenziale differenziata per tipologie e fasce di destinatari devono essere finalizzati alla competitività economica e alla coesione sociale, individuando e rafforzando le conoscenze necessarie a specificare l'interesse generale e a tradurlo in un'ipotesi di bene pubblico.

L'esperienza indica che per evitare il ripiegamento delle amministrazioni locali su investimenti di carattere “quasi-ordinario” e di impatto limitato, vanno concentrate le risorse sugli interventi a maggiore valore aggiunto.

Per assicurare il concreto ed effettivo perseguimento di questi obiettivi è indispensabile:

- migliorare la capacità di progettazione e di selezione delle iniziative;

- aprire alla conoscenza, alle risorse esterne, al partenariato pubblico-privato;
  - assicurare l'integrazione tra le programmazioni di scala diversa.
- c) Dare valore alle parti più fragili e/o critiche del territorio nazionale

Occorre individuare e promuovere azioni specifiche rivolte ai "territori di margine": le periferie urbane, le aree a più forte tensione abitativa, gli insediamenti produttivi in abbandono, le aree della "dispersione insediativa", i paesaggi minacciati ecc..

Interventi fisici, sociali ed economici devono essere studiati entro le zone urbane che manifestano i livelli più elevati di difficoltà. È un'azione che per l'immediato dovrebbe riguardare soprattutto la "rottura" delle situazioni maggiormente critiche. Il malessere e l'insicurezza urbana, in talune situazioni, manifestano una grave crisi al tempo stesso economica, sociale, ambientale, con pesanti rischi di collasso delle regole di convivenza democratiche e di perdita di legittimità delle stesse istituzioni.

#### **4. LEGGE OBIETTIVO: LO STATO DI CONSISTENZA**

La prima operazione da compiere è la redazione di una sorta di "verbale di consistenza" relativo allo stato di avanzamento dell'insieme delle opere comprese nel programma della Legge Obiettivo.

Si è pertanto proceduto ad una classificazione degli interventi in tre fondamentali categorie:

- le “opere cantierate”, vale a dire quelle per cui i lavori sono in corso;
- le “opere affidate”, le opere per le quali sono state espletate le procedure di gara con l'individuazione del soggetto realizzatore;
- le “opere in gara”, quelle di cui sono ancora in corso di svolgimento le procedure per l'individuazione del soggetto realizzatore;

Queste tre categorie rappresentano gli interventi di cui, in considerazione dello stato di avanzamento, è stato “preso atto” e, in conseguenza anche delle obbligazioni assunte, sempre nell'ottica del “buon padre di famiglia”, non si può che operare nel senso di portare a conclusione l'iter procedimentale e attuativo.

Pertanto, l'analisi si è concentrata sull'evidenziazione dei dati di fabbisogno finanziario ancora da soddisfare, ai fini della conclusione del processo realizzativo delle opere. Di seguito, sono riportati in prima istanza i valori globali espressi da ciascuna delle tre categorie, per poi passare all'evidenziazione degli elementi principali connotativi di ciascuna di esse.

Delle tre categorie, gli importi più rilevanti sono fatti segnare dalla categoria “Opere affidate”, che, nell'insieme, registra un fabbisogno di 2.489,97 mil. Questo importo è cinque volte quello relativo alle “Opere cantierate”, pari a 559,90 mil., mentre le “Opere in gara” ammontano a soli 210,17 milioni. Per le “Opere cantierate” è necessario segnalare che, per evitare distorsioni interpretative, il dato appena fornito non considera il Mose di Venezia, che da solo registra un residuo da finanziare di 2.623,76 milioni.

Entrando nel merito della composizione interna alle categorie di opere, tra le “Opere affidate” gli importi più rilevanti sono quelli relativi alle “Opere stradali”, 756,27 milioni ancora da finanziare, e alle “Metropolitane”, che registrano in assoluto il dato più elevato della categoria raggiungendo un fabbisogno di 1.674,05 milioni, circa il 70% dell’intero importo di categoria.

Tra le “Opere stradali”, gli interventi riguardano esclusivamente il cosiddetto “Quadrilatero umbro-marchigiano”, con tre distinte iniziative, di cui la più importante – l’Asse Viario Umbria Marche + PAV-Piano Area Vasta - registra un fabbisogno residuo pari a 637,69 milioni.

Ancora più accorpata è la composizione interna del fabbisogno relativo alla voce “Metropolitane”, che è identificato in maniera pressoché totalitaria dalla Metropolitana di Roma Linea C (1° lotto funzionale), con un residuo di 1.537,05 milioni.

Tra le “Opere cantierate”, dopo aver ricordato la situazione già evidenziata in ordine al Mose di Venezia, i maggiori fabbisogni finanziari sono espressi dall’Asse Autostradale Messina Siracusa Gela: tronco Catania Siracusa, che evidenzia un residuo da finanziare pari a 517,98 milioni. Da segnalare anche i fabbisogni residui espressi alla voce “Metropolitane”, con i 33,80 milioni richiesti dal completamento dei lavori della Metropolitana di Napoli: collegamento Linea Alifana – Linea 1 e (Aversa-Piscinola) Linea C.

Infine, la situazione relativa alle “Opere in gara”, la categoria che registra l’importo complessivo di fabbisogno finanziario di minore entità. Di fatto, il dato è espresso quasi per intero dall’Hub Portuale di Trieste: 204,90 milioni sui 210,17 totali di categoria. Il quadro è completato da un secondo intervento, relativo a un tratto della Metropolitana di Brescia, che necessita dei residui 5,27 milioni.

A conclusione dell’analisi, merita di essere segnalato un dato comune alle tre categorie adottate. Indipendente dallo stato di avanzamento delle opere – se iniziate, se affidate ovvero ancora nella fase di individuazione del soggetto realizzatore – il fabbisogno finanziario residuo appare fortemente polarizzato su un numero ridotto di opere, che, a loro volta, si concentrano ai due estremi delle classi dimensionali individuate. In sostanza, abbiamo da una parte poche grandi opere con elevati fabbisogni residui; dall’altra, opere o lotti

funzionali di piccola dimensione dai fabbisogni residui egualmente di modesta entità.

Di seguito si riporta la localizzazione delle opere ricadenti nelle tre categorie richiamate (“cantierate”, “affidate” e “in gara”) in riferimento al quadro nazionale (Fig. 4) e alle diverse ripartizioni geografiche (Figg. 5-8).

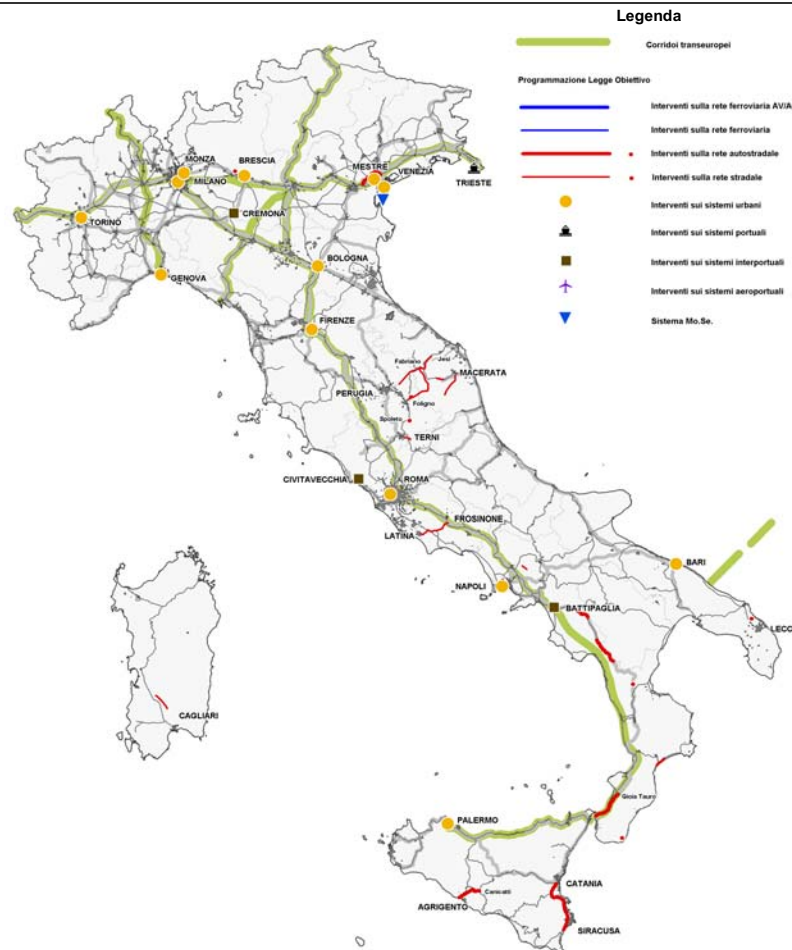


Fig. 4 – Lo “stato di consistenza”: quadro nazionale

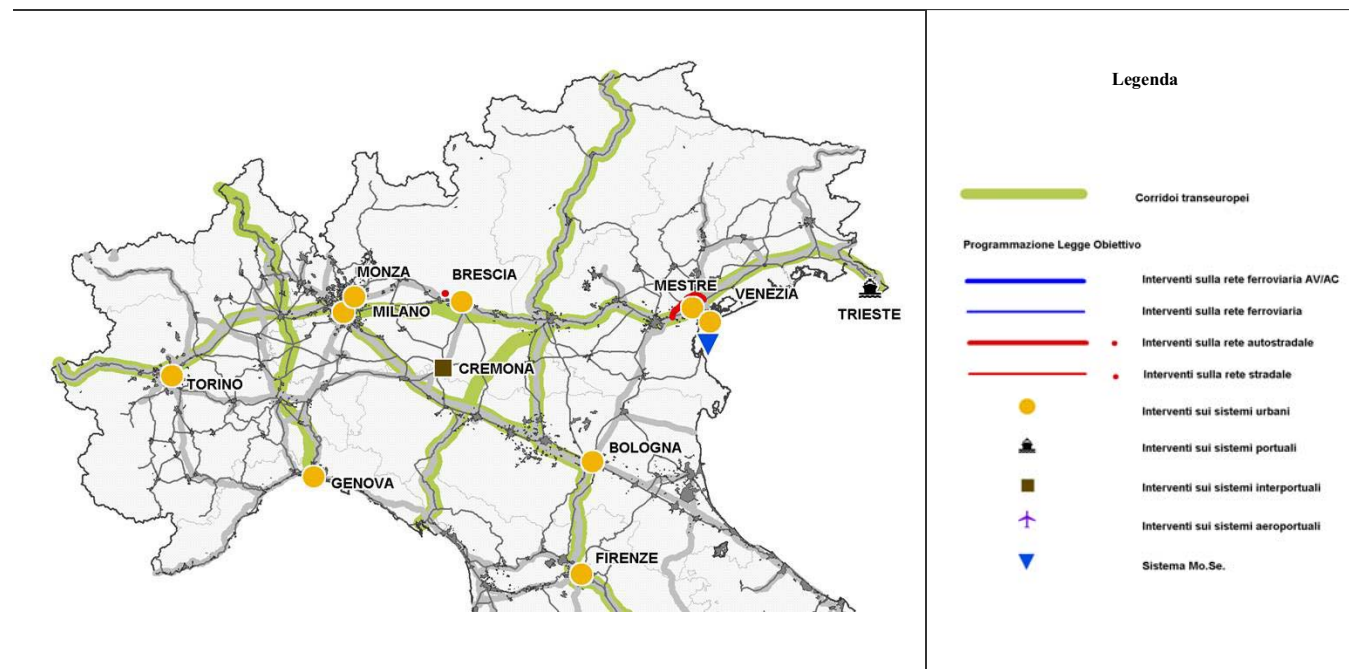


Fig. 5 – Lo “stato di consistenza”: Nord

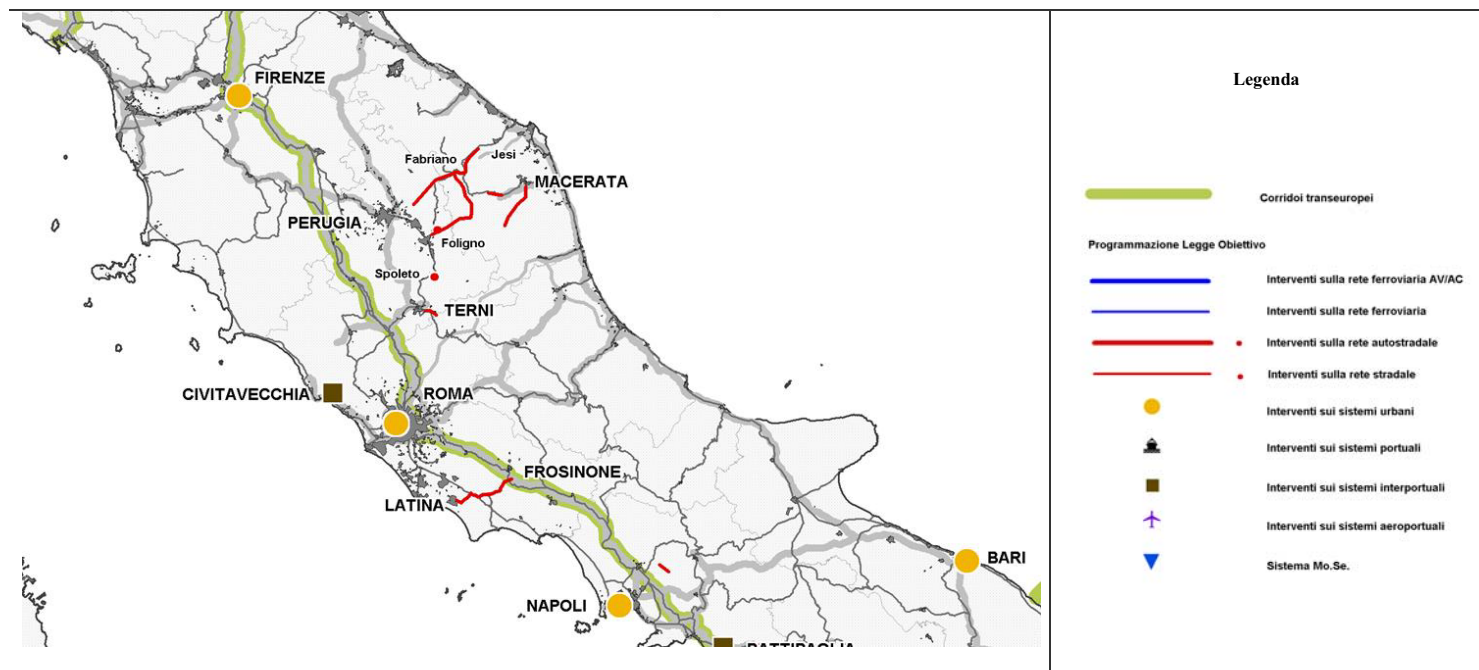


Fig. 6 – Lo “stato di consistenza”: Centro